



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 7 grudnia 2015 r.

Poz. 4675

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.4131.321.2015 WOJEWODY WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

z dnia 2 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) stwierdzam nieważność załącznika do uchwały Nr XI/79/15 Rady Gminy Dźwierzuty z dnia 28 października 2015 r. w sprawie uchwalenia „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Dźwierzuty”, w części dotyczącej: § 1 ust. 3 pkt 3, § 6 ust. 3, § 7 ust. 3-5 § 10 ust. 6 i ust. 7, § 14 ust. 4, § 15 ust. 2, § 17 ust. 1 w zakresie sformułowania: ” a w przypadku zawarcia umowy o przyłączenie do sieci od spełnienia warunków w niej określonych”, w § 18 ust. 2 oraz § 19 ust. 1 w zakresie sformułowania: „względnie umowie o przyłączenie”, § 20 ust. 1 w zakresie sformułowania: „w przypadku braku wystarczających mocy produkcyjnych”, w § 21: ust. 2 w zakresie sformułowania: „ oraz odpowiedzialności”, ust. 3 w zakresie sformułowania: „ oraz rozdziału odpowiedzialności”, w ust. 4 w zakresie sformułowania: „ i odpowiedzialności”, § 26 oraz § 29.

Uzasadnienie

Rada Gminy Dźwierzuty na sesji w dniu 28 października 2015 r. podjęła uchwałę, o której mowa we wstępie. Załącznik do przedmiotowej uchwały stanowi Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Rada Gminy, działając zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, uchwaliła regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, w którym to wprowadzając zapisy wskazane w sentencji naruszyła prawo.

Zgodnie z art. 19 ust. 2 powołanej ustawy, Regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym:

- 1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków;
- 2) szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług;
- 3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach;
- 4) warunki przyłączania do sieci;
- 5) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- 6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza;
- 7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków;
- 8) standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków;
- 9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Powyżej przytoczone przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków określają zakres zagadnień wymagających uregulowania w akcie prawa miejscowego, jakim jest regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków uchwalany przez organ stanowiący gminy. Obowiązkiem tego organu jest pełna realizacja tak skonstruowanego upoważnienia ustawowego. Uchwała musi merytorycznie ukształtować stan prawny w każdym ze wskazanych zakresów, a jednocześnie nie może regulować kwestii, które normowane są w przepisach ustawowych, tym bardziej nie może ich regulować w sposób z nimi sprzeczny oraz mających odzwierciedlenie w umowie.

W § 10 ust. 6 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zwanego w dalszej części Regulaminem, Rada Gminy postanowiła, iż odbiorca usług zobowiązany jest do zapewnienia niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniami pomiarowymi włącznie.

Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy, jeżeli umowa o zaopatrzeniu w wodę lub odprowadzaniu ścieków nie stanowi inaczej, odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie. Z przepisu tego wynika, iż jest dopuszczalne, wbrew zapisowi regulaminu, przeniesienie w drodze umowy odpowiedzialności za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie na przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne. A zatem zapis regulaminu ogranicza uprawnienia stron umowy. Powyższe uwagi odnoszą się również do § 21 ust. 2-4 w zakresie uregulowanej tam odpowiedzialności oraz § 26 ust.1 Regulaminu.

W Regulaminie, Rada wprowadziła również postanowienia regulujące treść umów z odbiorcami usług, odpowiednio: wypowiedzenia umów (§ 6 ust. 3), rozwiązania, odstąpienia oraz skutków rozwiązania umów (§ 7 ust. 3-5), obowiązku podjęcia działań ograniczających skutki awarii, udostępnienia terenu w celu usunięcia awarii lub podejmowania przez Zakład działań kontrolnych (§ 10 ust. 7), obowiązki dotyczące usunięcia awarii przez odbiorcę, a także przeniesienie tych obowiązków na Zakład i koszty w przypadku jej nieusunięcia we wskazanym terminie przez odbiorcę (§ 26 ust. 2) oraz nałożenia obowiązku pisemnego powiadomienia o zmianach własnościowych nieruchomości lub użytkownika lokalu (§ 29).

Należy wskazać, iż w art. 6 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, ustawodawca określił minimalną treść umowy zawieranej przez przedsiębiorstwo z odbiorcą usług. I tak umowa ta zawiera w szczególności postanowienia dotyczące: 1) ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia; 2) sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń; 3) praw i obowiązków stron umowy; 3a) warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług; 4) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych; 5) ustaleń zawartych w zezwoleniu, o których mowa w art. 18, 6) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.

Użycie w art. 6 ust. 3 sformułowania "w szczególności" oznacza, natomiast że poza wskazanymi w tym przepisie elementami w umowie o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków mogą zostać zawarte także inne zapisy. Jednakże to przedsiębiorstwo wodociągowo - kanalizacyjne, które jest właściwe do zawarcia tej umowy upoważnione jest również, jako jej strona, do kreacji jej treści. Zgodnie bowiem z art. 353¹ ustawy Kodeks cywilny, strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego.

Powyższe oznacza, że Rada nie jest władna do regulowania w ramach regulaminu kwestii, które winny znaleźć odzwierciedlenie w umowach zawieranych pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo - kanalizacyjnym i odbiorcą usług.

Jednocześnie należy wskazać, iż zakres przedmiotowy przepisu art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy nie obejmuje również określenia warunków wypowiedzenia umów z odbiorcami usług. Ponadto zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy okres obowiązywania umowy oraz odpowiedzialność stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunki wypowiedzenia reguluje sama umowa zawierana z przedsiębiorstwem a odbiorcą usług. Kwestie usuwania awarii również winny być zawarte w umowie, na co wskazuje jednoznacznie art. 6 ust. 3 pkt 3a ustawy. Należy jednocześnie wskazać, iż obowiązek wynikający z § 29 Regulaminu nie odnosi się bezpośrednio do obowiązków związanych dostarczaniem i odprowadzaniem ścieków, stąd też może być przedmiotem umowy, a nie obowiązkiem wynikającym z Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Kwestionowana regulacja winna zatem znaleźć odzwierciedlenie w zawieranych umowach.

Treść umowy pomiędzy odbiorcą usług, a Zakładem podlega regułom prawa cywilnego, a podmiot zewnętrzny, jakim jest – Rada Gminy Dźwierzuty, nie ma podstaw prawnych wpływać na jej treść. Wprowadzenie zatem, w akcie prawa miejscowego kwestii ustawowo przekazanych do regulacji umownej narusza prawo w sposób istotny.

W tym miejscu, należy wskazać również na stanowisko Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, który w wyroku z dnia 15 marca 2007 r. sygn. akt: II SA/Wr 745/06, stwierdził iż: „Narusza prawo nie tylko akt prawa miejscowego, który wykracza poza upoważnienie zawarte w delegacji ustawowej, ale również taki, który zawiera ustalenia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej.”

W § 14 ust. 4 Rada wskazała, że w uzasadnionych przypadkach Zakład może wyrazić zgodę na przyłączenie osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Zgodnie z art. 6 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków może być zawarta z osobą, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Skoro zatem ustawodawca dopuścił możliwość zawarcia umowy o dostarczanie wody przez osobę, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, to osoba ta ma prawo żądać wydania zgody na przyłączenie nieruchomości do sieci, które stanowi warunek sine qua non zawarcia takiej umowy. Określone w art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy warunki przyłączenia do sieci dotyczą zarówno osoby, która posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, jak i osoby, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, brak jest podstaw prawnych do dopuszczania przez Radę możliwości wyrażenia zgody przez Zakład na przyłączenie do sieci osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, jedynie w wyjątkowych przypadkach. Zapis regulaminu, który ogranicza możliwość zawarcia umowy z osobą, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym do "uzasadnionego przypadku", narusza prawo w sposób istotny.

W § 15 ust. 2 Regulaminu, Rada postanowiła, że do wniosku odbiorca ubiegający się o przyłączenie do sieci załącza: aktualną mapę sytuacyjną w skali 1:500, określającą usytuowanie nieruchomości względem istniejących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu.

Powyższa regulacja została zawarta w rozdziale dotyczącym warunków przyłączania do sieci. Niemniej jednak, w ocenie organu nadzoru zapisy § 15 ust. 2 Regulaminu nie znajdują uzasadnienia w upoważnieniu ustawowym zawartym w art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Przepis art. 19 ust. 2 ustawy wskazuje na niezbędne elementy regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, obowiązującego na obszarze gminy. Do elementów tych ustawodawca zaliczył między innymi określenie warunków przyłączenia do sieci (art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy) oraz technicznych warunków określających możliwości dostępu do usług wodociągowo - kanalizacyjnych (art. 19 ust. 2 pkt 5 ustawy). Żaden przepis, w tym art. 19 ust. 2, nie upoważnia jednak rady gminy do określenia warunków innych niż wynikają z przepisów prawa budowlanego i warunków technicznych budowy przyłącza.

Budowa przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych wymaga, stosownie do art. 29a ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, z późn. zm.), jedynie sporządzenia planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Powyższego przepisu nie stosuje się, jeżeli inwestor dokonał zgłoszenia. Wówczas w zgłoszeniu należy określić rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Do zgłoszenia należy dołączyć oświadczenie o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz w zależności od potrzeb, odpowiednie szkice lub rysunki, a także pozwolenia, uzgodnienia i opinie wymagane odrębnymi przepisami (art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego). Oprócz wymienionych elementów zgłoszenia przepis art. 30 ust. 3 ww. ustawy - w przypadku zgłoszenia budowy przyłączy wodociągowych lub kanalizacyjnych - wymienia także projekt zagospodarowania działki lub terenu wraz z opisem technicznym instalacji, wykonany przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane.

W ocenie organu nadzoru, brak jest zatem podstaw prawnych do żądania przedłożenia przez odbiorcę usług aktualnej mapy sytuacyjnej, określającej usytuowanie nieruchomości względem istniejących sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu.

Powyższe stanowisko organu nadzoru znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 29 września 2006 r., sygn. akt II SA/Lu 682/06 i Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 19 czerwca 2006 r., sygn. akt II SA/Łd 335/06).

Zgodnie z powołanym na wstępie art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy regulamin powinien określać warunki przyłączenia do sieci,

W § 17 ust. 1 Regulaminu Rada postanowiła, iż przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej może nastąpić po spełnieniu warunków przyłączenia, o których mowa w § 16, a w przypadku zawarcia umowy o przyłączenie do sieci od spełnienia warunków w niej określonych. Z ust. 2 § 18 oraz § 19 ust. 1 Regulaminu wynika, iż Regulamin zawiera regulacje, jakie winny znaleźć odzwierciedlenia w postanowieniach umowy o przyłączenie, co stanowi istotne naruszenie prawa. Zapis § 17 ust. 1 Regulaminu natomiast, w zakresie sformułowania wskazanego w sentencji rozstrzygnięcia pozostaje w sprzeczności z powołanym art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy, gdyż warunki przyłączenia winien określać regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, a nie umowa.

Z treści § 20 ust. 1 Regulaminu wynika, iż Zakład ma prawo odmówić przyłączenia do sieci, m.in. w przypadku braku wystarczających mocy produkcyjnych.

Powyższy zakres regulacji pozostaje w sprzeczności z art. 15 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług.

W świetle przytoczonej regulacji przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma wyłącznie uprawnienie do wydawania warunków technicznych przyłączenia do sieci, a następnie dokonania odbioru wykonanego przyłącza, co ma służyć sprawdzeniu zgodności stanu faktycznego z wydanymi warunkami. Z przepisu art. 15 ust. 4 ustawy wyraźnie natomiast wynika obowiązek przedsiębiorstwa przyłączenia do sieci nieruchomości, o ile zostały spełnione powyższe warunki. Rada Gminy nie ma natomiast kompetencji do określania przesłanek negatywnych, tzn. odmowy przyłączenia nieruchomości do sieci. Podobnie orzekł też Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 19 września 2013 r. sygn. akt IV Po/425/13.

Ponadto definicja przyłącza kanalizacyjnego zawarta w § 1 ust. 3 pkt 3 Regulaminu jest niezgodna z definicją ustawową – art. 2 pkt 5 wyżej powołanej ustawy.

Mając powyższe na uwadze, zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji.

W Regulaminie pojawiła się również pewna nieścisłość redakcyjna, a mianowicie

w § 4 Regulaminu, z § 2 Regulaminu wynika bowiem, iż poziom świadczenia usług Zakładu (...) określa umowa, a nie zezwolenie na co wskazuje treść § 4.

Uchwalony Regulamin jest aktem prawa miejscowego, jego zapisy winny być zatem precyzyjne. W związku z powyższym proszę o dostosowanie Regulaminu w tym zakresie.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie za pośrednictwem Wojewody Warmińsko-Mazurskiego w terminie 30 dni od daty jego otrzymania.

wz. Wojewody Warmińsko-Mazurskiego
Grażyna Kluge
Wicewojewoda